Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

23 432 De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 416 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2015

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op de verzoeken van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 25 juni 2015 om een schriftelijke reactie te geven op het «Report of the independent Commission of Inquiry established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1» over (mogelijke) oorlogsmisdaden door Israël en Hamas tijdens de laatste Gaza-oorlog en op het «Report of the United Nations Headquarters Board of Inquiry into certain incidents that occurred in the Gaza Strip between 8 july 2014 and 26 August 2014», en van 17 juli 2015 om verslag te doen van de bespreking van het eerstgenoemde rapport in de Mensenrechtenraad. Naar aanleiding van het verzoek van de PvdA-fractie in de inbreng van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 14 juli jl. ten behoeve van een schriftelijk overleg inzake de Raad Buitenlandse Zaken is tevens een terugkoppeling toegevoegd van mijn recente bezoek aan Israël en de Palestijnse gebieden.

Rapport van Commission of Inquiry

Het rapport van de *Commission of Inquiry* naar aanleiding van de Gaza oorlog in 2014 werd op 22 juni jl. gepubliceerd. De commissie heeft vermeende schendingen van alle partijen van het humanitair oorlogsrecht en de mensenrechten in de periode van 13 juni tot en met 26 augustus 2014 in Israël en de Palestijnse Gebieden onderzocht. De Palestijnse Autoriteit verleende volledige medewerking en Hamas gedeeltelijke. Israël heeft besloten geen medewerking aan het onderzoek van de commissie te verlenen.

Alle EU-lidstaten onthielden zich van stemmen op de resolutie die het mandaat van de *Commission of Inquiry* vaststelde, vanwege de onevenwichtigheid van de onderzoeksopdracht. In de resolutie werd vooraf reeds geconcludeerd dat er sprake was van schendingen en dat er disproportioneel geweld werd toegepast door een van de partijen. Verder riep de resolutie op tot het creëren van een nieuw mechanisme voor follow-up van dit rapport van de *Commission of Inquiry*.

kst-23432-416
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Het rapport van de *Commission of Inquiry* gaat gedetailleerd in op de verplichtingen van strijdende partijen op basis van het humanitair oorlogsrecht. Naast de gebeurtenissen in de zomer van 2014 in Gaza en Israël gaat het rapport in op de mensenrechtensituatie in de Palestijnse Gebieden in diezelfde periode. Het rapport eindigt met een set van acht concluderende opmerkingen en negen aanbevelingen gericht aan Israël, de Palestijnse Autoriteit, de autoriteiten in Gaza en Palestijnse gewapende groeperingen en de internationale gemeenschap.

Conclusies en aanbevelingen rapport

Het rapport stelt vast dat aan zowel Palestijnse als Israëlische zijde mogelijk oorlogsmisdaden zijn gepleegd. Verder focust het rapport zich op het belang van accountability aan beide zijden en wordt dit de beslissende factor genoemd om terugkeer naar geweld te voorkomen. Voor de conclusies, zie het rapport.

De commissie doet aanbevelingen aan alle partijen die zijn gericht op het doorbreken van het patroon van systematisch terugkerend geweld. De commissie roept in het rapport met name op tot onafhankelijk en transparant onderzoek. Aanbevelingen betreffen o.a.:

- Oproep aan alle partijen mee te werken met het vooronderzoek van het Internationaal Strafhof en eventuele daaropvolgende onderzoeken die worden geopend.
- Oproep aan Israël onderzoek te doen naar militair beleid in de context van de bezetting, met name naar die elementen van het beleid die gericht zijn op het beperken van burgerslachtoffers en schade aan burgerobjecten, met inbegrip van het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden.
- Oproep aan Israël in geval van onderzoek naar mogelijke internationale misdaden niet alleen soldaten, maar ook hooggeplaatste militairen en politici te betrekken.
- Oproep aan Palestijnse autoriteiten te garanderen dat alle onderzoeken naar vermeende schendingen voldoen aan internationale standaarden en dat accountability, inclusief strafvervolging, wordt bevorderd.
- Oproep aan autoriteiten in Gaza en alle Palestijnse gewapende groepen te stoppen met aanvallen op Israëlisch burgers en burgerdoelen, inclusief raketaanvallen en de beginselen van onderscheid, proportionaliteit en voorzorg te respecteren.
- Aanbeveling aan MRR om een uitgebreid follow-up mechanisme in te stellen.

Board of Inquiry

Van dit interne, vertrouwelijke VN-onderzoek onder leiding van Generaal-Majoor buiten dienst Cammaert, dat in opdracht van de Secretaris-Generaal is uitgevoerd, is alleen de samenvatting openbaar gemaakt. Het kabinet is niet bekend met de inhoud van het rapport zelf. Afgaande op de beschikbare informatie is de indruk van het kabinet dat de *Board of Inquiry* doorwrocht onderzoek heeft uitgevoerd naar tien incidenten die plaatsvonden in VN-gebouwen en materieel in Gaza tussen 8 juli en 26 augustus 2014, waarbij acties van beide zijden werden onderzocht. Israël heeft meegewerkt aan dit onderzoek. Israël wordt verantwoordelijk gehouden voor zeven incidenten. Militante groepen worden verantwoordelijk gehouden voor drie incidenten. Zie beantwoording Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2326.

Appreciatie van beide rapporten

Het kabinet heeft kennisgenomen van beide rapporten. Doordat de rapporten zijn gebaseerd op verschillende mandaten van verschillende opdrachtgevers, zijn deze rapporten niet goed te vergelijken. De *Board of Inquiry* deed onderzoek naar tien incidenten rondom VN-gebouwen. Conform staand VN-beleid voor dergelijke onderzoeken, velt het ook geen juridisch oordeel over de onderzochte incidenten. Waar de *Board of Inquiry* zich onthoudt van een juridische beoordeling, concludeert de *Commission of Inquiry* op een aantal punten dat er mogelijk sprake is van oorlogsmisdrijven. Voor een appreciatie van de samenvatting van het rapport van de *Board of Inquiry*, zie beantwoording Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2326. De *Commission of Inquiry* heeft in haar rapport wel de bevindingen uit de samenvatting van het rapport van de *Board of Inquiry* meegenomen.

Het kabinet is van mening dat het rapport van de *Commission of Inquiry* evenwichtiger is dan op basis van het onevenwichtige mandaat en de beperkte toegang verwacht was. Positief is dat de commissie op afgewogen wijze een eigen invulling aan het mandaat heeft gegeven door onderzoek naar gedragingen van alle partijen.

De commissie heeft de conclusies voorzichtig en zorgvuldig geformuleerd; ze spreekt in de meeste gevallen van *mogelijke* oorlogsmisdaden. In geval van het buitengerechtelijk executeren van vermeende collaborateurs door Hamas spreekt de commissie wel van oorlogsmisdaden. De commissie legt terecht de nadruk op het belang van accountability en spreekt alle partijen er op aan dat meer inspanning noodzakelijk is. Het kabinet beschikt niet over de benodigde feitelijke informatie om de verschillende incidenten te kunnen bevestigen en om een gefundeerd oordeel te kunnen geven over de rechtmatigheid daarvan.

Er is een aantal kanttekeningen te maken bij het rapport. Het rapport is gebaseerd op incomplete bronnen, omdat Israël en Hamas respectievelijk niet en gedeeltelijk hebben meegewerkt. De commissie is terughoudend geweest in haar oordeel over de gedragingen van Palestijnse gewapende groepen bij het uitvoeren van militaire operaties vanuit dichtbevolkte gebieden. Het is echter van belang de verplichtingen te benadrukken die op partijen rusten waar het gaat om militaire operaties in en vanuit dichtbevolkte gebieden, in het bijzonder de verplichting de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen ter bescherming van de burgerbevolking met inbegrip van de verplichting om zoveel mogelijk te vermijden militaire doelen in en in de onmiddellijke nabijheid van burgerobjecten te plaatsen.

Het kabinet vindt de conclusie van de commissie dat alle partijen het humanitair oorlogsrecht hebben geschonden en daarbij mogelijk sprake is van oorlogsmisdrijven ernstig en verontrustend. Op alle partijen rust de plicht onafhankelijk onderzoek te verrichten en indien nodig strafrechtelijke vervolging in te stellen, dan wel andere maatregelen te nemen. Van belang is tevens dat er geen nieuwe follow-up mechanismen worden ingesteld als het gaat om naleving van aanbevelingen, maar dat juist effectief gebruik wordt gemaakt van bestaande instrumenten. Er is immers reeds een Speciaal Rapporteur ingesteld voor deze landensituatie.

Het kabinet zal bij Israël blijven aandringen alle beschuldigingen over schendingen van het humanitair oorlogsrecht en de mensenrechten grondig te onderzoeken en tot vervolging over te gaan in gevallen die zich daarvoor lenen. Israël verricht reeds een aantal onderzoeken. Het is evenwel van belang dat deze daadwerkelijk leiden tot strafrechtelijke

vervolging en disciplinaire maatregelen in gevallen waar schendingen zijn vastgesteld. Voorts dringt Nederland er in bilaterale contacten met Israël op aan de aanbevelingen van de Turkel-commissie uit 2013 te implementeren.

Het onderzoek naar het optreden van Hamas dient primair door de eigen organisatie en door de Palestijnse Autoriteit (PA) als wettig gezag plaats te vinden. Met Hamas onderhoudt de regering geen contact. Ofschoon Hamas dus niet rechtstreeks aangesproken wordt en in Gaza geen onafhankelijke en transparant justitiële sector aanwezig is, ontslaat dat Hamas niet van zijn verantwoordelijkheid.

Behandeling in de Mensenrechtenraad

De *Commission of Inquiry* presenteerde het rapport in de Mensenrechtenraad op 29 juni jl. De Palestijnen dienden vervolgens de resolutie «Ensuring Accountability and Justice for All Violations of International Law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem» in. Deze werd ter stemming gebracht op 3 juli jl. Er vonden intensieve onderhandelingen plaats tussen de EU-lidstaten en de Palestijnse delegatie in Geneve, waardoor de tekst op een aantal punten werd verbeterd.

De EU stemde uiteindelijk eensgezind voor deze resolutie. De EU bracht een stemverklaring uit waarin nogmaals de principiële positie met betrekking tot het bestaan van het agenda item 7 specifiek over het Palestijns-Israëlisch conflict werd benadrukt gezien de geëigende plek voor bespreking van alle mensenrechtensituaties onder item 4 is. Tevens plaatste de EU een reserve bij enkele formuleringen in de resolutie. In totaal stemden 44 leden van de Mensenrechtenraad voor de resolutie. De Verenigde Staten stemde als verwacht tegen en Ethiopië, Kenia, Paraguay, India en Macedonië onthielden zich van stemming. Het is primair de verantwoordelijkheid van de partijen bij het conflict uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit het rapport.

Optreden Israëlische luchtmacht

Voor wat betreft het oordeel over het optreden van de Israëlische luchtmacht, mede in vergelijking met het optreden van de Nederlandse luchtmacht in Irak acht het kabinet het gezien de grote verschillen tussen beide situaties niet aan de orde een vergelijking te maken. Het kabinet beschikt niet over de benodigde feitelijke informatie om hierover een gefundeerd oordeel te kunnen geven.

Bezoek aan Israël en Palestijnse Gebieden

Tijdens mijn bezoek aan Israël en de Palestijnse Gebieden van 14 juli tot en met 16 juli jl. heb ik aan Israëlische zijde met onder andere Premier en Minister van Buitenlandse Zaken Netanyahu, Plaatsvervangend Minister van Buitenlandse Zaken Hotovely en oppositieleiders Herzog en Livni gesproken en aan de Palestijnse kant onder andere met President Abbas, premier Hamdallah, Minister van Buitenlandse Zaken Malki en Minister van Justitie Al-Saqqa. Tevens heb ik in Israël en in de Palestijnse gebieden maatschappelijke vertegenwoordigers ontmoet. Voorts heb ik in Israël een bezoek gebracht aan het Holocaust-museum Yad Vashem en aan een Rembrandt-tentoonstelling in het Israël museum.

Tegenover beide partijen heb ik benadrukt dat de gewijzigde veiligheidssituatie in het Midden-Oosten, inclusief risico's van verdere radicalisering, de urgentie van een oplossing voor het Israëlisch-Palestijns conflict nog

deed toenemen. Ik heb aangedrongen op het creëren van een geloofwaardige politieke horizon voor het Midden-Oosten vredesproces op basis van de twee-statenoplossing, evenals voor het behoud van de twee-statenoplossing. Zo moet bijvoorbeeld Israël stoppen met illegale nederzettingenbouw en plannen daarvoor en moeten de Palestijnen werk maken van re-integratie van de Westelijke Jordaanoever en Gaza. Ik heb beide partijen hierop uitdrukkelijk aangesproken. Tegelijkertijd heb ik het belang van maatregelen ter bevordering van economische ontwikkeling benadrukt, zowel voor Gaza als voor de Westelijke Jordaanoever. Tevens werden tijdens het bezoek kwesties als goed bestuur, anti-semitisme, mensenrechten, de situatie in de regio waaronder Iran, radicalisering en de bilaterale betrekkingen, waaronder de fora, aan de orde gesteld.

Op de tweede dag van de reis heb ik een door raketten getroffen kibboets en aanvalstunnel van Hamas aan de Israëlische zijde van de grens met Gaza bezocht. Vervolgens bracht ik een uitgebreid bezoek aan Gaza, waar ik onder meer een kliniek van VN-vluchtelingenorganisatie UNRWA bezocht. In Gaza Stad heb ik een wijk bezocht die zwaar getroffen werd tijdens het conflict zomer 2014 en heb ik de aangerichte schade aanschouwd. Tenslotte heb ik een bezoek gebracht aan een aantal door Nederland gefinancierde projecten. Het bezoek van een Europese Minister van Buitenlandse Zaken werd zeer op prijs gesteld.

De humanitaire situatie in Gaza is nog altijd schrijnend en de wederopbouw verloopt traag. In gesprekken aan zowel Israëlische als Palestijnse zijde heb ik hier nadrukkelijk de aandacht op gevestigd. Aan Palestijnse zijde heb ik de noodzaak van intra-Palestijnse verzoening en de terugkeer van de Palestijnse Autoriteit naar Gaza benadrukt. Bij Premier Netanyahu heb ik aangedrongen, op het verder verlichten van restricties met betrekking tot de handel van en naar Gaza, ten behoeve van wederopbouw en economische ontwikkeling en het bieden van perspectief aan de Gazaanse bevolking. Tijdens een bezoek aan Kerem Shalom heb ik de donatie van een tweede containerscanner aan de Palestijnse Autoriteit voor deze grensovergang met Gaza aangekondigd. Deze scanner wordt aangeboden op verzoek van Israël en de Palestijnse Autoriteit met als doel een bijdrage te leveren aan de groei van de invoer naar en export vanuit Gaza. Nederland heeft hiermee zijn niche op «movement and access» verder gestalte gegeven.

De gesprekken die ik heb gevoerd met politici en vertegenwoordigers in Israël en Palestijnse Gebieden hebben voor mij de huidige stagnatie in het vredesproces die gepaard gaat met een verslechterende situatie in de Palestijnse Gebieden, bevestigd. Beide partijen zijn vooral met zichzelf en hun complexe binnenlandspolitieke situatie bezig. De ontwikkelingen na mijn bezoek bevestigen dat beeld nog eens. Tijdens het Gymnich overleg ben ik van zins met Europese collega's mijn reis te bespreken, evenals de noodzaak geloofwaardige initiatieven nemen te om het vredesproces uit het moeras te trekken. Dit heb ik ook aan de orde gesteld tijdens het bilaterale gesprek met de Amerikaanse Minister van Buitenlandse Zaken, John Kerry. Het kabinet zet zich in voor een effectief en strategisch EU-optreden. Ook blijft Nederland goed gepositioneerd om beide partijen op specifieke MOVP-onderdelen, waar Nederland toegevoegde waarde heeft, tot stappen te helpen bewegen. Met de aankondiging van de donatie van de tweede scanner bij Gaza wil het kabinet kracht bijzetten aan de boodschap over de noodzaak van verdere opening van Gaza en

een tastbare bijdrage leveren aan de wederopbouw en de economische ontwikkeling van Gaza, die nu volgens alle gesprekspartners prioriteit heeft.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders